

Le citoyen et l'administration

XXIVe Congrès international des Sciences administratives (Paris, 7-11 septembre 1998)

Sous thème III- La participation des citoyens à l'administration et à l'exercice de la fonction administrative

Rapporteur :

Professeur Mohamed Salah Ben Aissa, Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales, Université de Tunis

Impact de l'Internet sur la participation et la consultation des citoyens en Suisse

Auteurs :

Christine Poupa et professeur Jean-Loup Chappelet
Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)
Christine.Poupa@comunicon.ch

1. Introduction : le contexte en Suisse

La Suisse est un pays de paradoxe. C'est le pays où les ménages sont le mieux équipés en ordinateurs personnels avec un taux d'équipement supérieur à 40 % en 1996, et où le pourcentage de la population ayant accès à Internet est parmi les plus hauts du monde avec plus de 14 %, derrière la Suède et les Etats-Unis, mais loin devant les Pays Bas, la Grande Bretagne, l'Allemagne...¹

Mais la classe politique en général, et l'administration en particulier, ont toujours eu une réticence envers l'informatique en Suisse : c'est un domaine que peu maîtrisent, et qui se matérialise souvent par des investissements lourds, alors même que beaucoup de budgets de l'administration, des communes à la Confédération, sont dans le rouge. Dans ces circonstances, on comprend pourquoi les élus suisses, que l'on retrouve à la tête de l'administration² portaient peu d'intérêt à ce nouveau média qu'est Internet. Le Conseil Fédéral³ avait commandé un rapport consacré au Web⁴. Plusieurs mois après sa publication, on attend toujours une réaction du personnel politique⁵.

Cependant, la cyber-administration (par analogie au cyber-marketing, art de vendre et de gagner de l'argent à travers Internet) fait son entrée en Suisse. Si les premières expériences étaient proches du marketing (présentation "carte postale" d'une ville ou d'un canton, image de marque, promotion économique), la tendance va maintenant vers des applications plus proches du citoyen (sondage, pétition, consultation sur la réforme de la constitution, guichet unique...).

2. Participation et consultation des citoyens en Suisse : vers la cyber-démocratie ?

2.1 Les administrations fédérales et cantonales s'interrogent...

En février 1998, le Conseil fédéral annonce "une stratégie pour une société de l'information en Suisse"⁶. Le fil conducteur de cette stratégie est de "développer de manière positive le caractère ouvert et démocratique de la société". Les mesures envisagées sont regroupées en 9 domaines :

- (1) mesures offensives de formation
- (2) renforcement de l'attrait de la place économique
- (3) le commerce électronique

¹ Source IRIS 1996

² Chacun des 7 conseillers fédéraux élus par l'assemblée, est à la tête d'un département fédéral (équivalent d'un ensemble de ministères). On retrouve au niveau cantonal cette organisation : des élus dirigent les différents départements des administrations cantonales (avec des règles variant selon les cantons).

³ Le Conseil Fédéral est le gouvernement suisse. Il est formé de sept conseillers fédéraux élus par l'Assemblée Fédérale, c'est-à-dire le Conseil des Etats et le Conseil national réunis, pour une durée de quatre ans renouvelable presque tacitement. Le président de la Confédération, élu pour une année par l'Assemblée fédérale parmi les conseillers fédéraux est un «primus inter pares», premier entre ses égaux. Par rotation, chaque conseiller fédéral devient en principe Président de la Confédération helvétique. Il dirige alors les séances du Conseil fédéral et assume certaines fonctions de représentation.

⁴ [Kappeler, 1997]

⁵ "Par la petite porte, l'Internet entre dans le jeu politique suisse", Le Nouveau Quotidien, 28 août 1997

⁶ [Office fédéral de la communication, 1998]

- (4) l'administration électronique
- (5) nouvelles formes de culture
- (6) sécurité et disponibilité
- (7) suivi scientifique
- (8) législation
- (9) coordination et coopération

Il sera intéressant de suivre comment ces actions stratégiques promises par la Confédération se concrétiseront. Sous le point 4, l'administration électronique, le Conseil fédéral indique qu'il "convient de vérifier dans quelle mesure ces technologies peuvent être mises à profit pour **élargir la scène politique publique et renforcer l'intégration de la population au processus démocratique de prise de décisions**⁷. Pour la mise en œuvre de ces mesures dans le domaine de la politique de l'information de la Confédération, la Chancellerie fédérale est chargée d'élaborer un concept et un plan d'action qui devront préciser notamment les objectifs, les mesures isolées devant être prises, les coûts, les partenariats, les procédures et le calendrier d'application. Chaque département élabore une stratégie adéquate dans la mesure où son domaine de compétence est directement touché."

Il est piquant de noter qu'en septembre 1996, le socialiste genevois Jean-Nils de Dardel avait présenté un postulat au Conseil national pour demander une étude sur "l'exercice des droits politiques par Internet". Le Conseil fédéral, après avoir confié le dossier à la chancellerie fédérale (déjà !), n'avait pas souhaité entrer en matière et le postulat avait été rejeté.

Au chapitre sur la législation, le Conseil fédéral n'apporte pas d'éléments nous permettant d'estimer la direction que pourraient prendre les évolutions touchant à "l'administration électronique", qui n'est même pas citée à ce niveau : "Le droit du travail et des assurances sociales, celui de la propriété intellectuelle et celui de la protection des données doivent notamment être vérifiés rapidement quant à leur adaptation à la société de l'information."

Par contre, différentes motions et initiatives populaires visent à faire évoluer les choses plus rapidement. Citons entre autres l'initiative populaire fédérale "pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toute pièce)" et la motion Plattner "autorités sur Internet"⁸.

L'initiative populaire fédérale "pour une démocratie directe plus rapide"

Actuellement, les citoyens doivent réunir dans un temps limité un certain nombre de signatures⁹: au niveau fédéral, 50'000 signatures de citoyens inscrits ou 8 cantons, dans un délai de cent jours pour lancer un référendum, et 100'000 signatures en dix huit mois pour lancer une initiative. Le délai court à partir de la publication au journal officiel fédéral du titre et du texte proposé par le comité d'initiative formé d'au moins sept membres. Une initiative aboutit si elle rassemble le nombre suffisant de signatures conformes dans le délai imparti.

⁷ Mise en évidence par les auteurs de l'article.

⁸ Cf. page suivante

⁹ [MOCKLI, 1993, PAPADOPOULOS, 1994:29]

Le Conseil fédéral dispose alors de vingt quatre mois pour soumettre à l'Assemblée fédérale un message et une demande d'initiative populaire. Le délai est de trente mois si le Conseil Fédéral choisit de soumettre un contre projet à l'Assemblée fédérale. L'Assemblée fédérale dispose à son tour de quatre ans pour décider si elle approuve ou non l'initiative. Si, comme souvent, l'Assemblée fédérale rejette l'initiative, elle doit être soumise "au peuple et aux états pour adoption ou rejet"¹⁰. Il peut s'écouler sept ans entre le dépôt d'une initiative et la consultation populaire.

L'initiative populaire fédérale "pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toute pièce)" a été présentée le 24 juin 1997 par un comité d'initiative soutenu par Denner AG¹¹. Le délai imparti pour la récolte des 100'000 signatures, fixé au 12 février 1999 a été respecté, puisque l'aboutissement de l'initiative a été publié par la chancellerie fédérale le 16 janvier 1998. Cette initiative n'est pas directement liée aux nouveaux outils comme Internet, mais constitue un préalable à une meilleure prise en compte des citoyens suisses dans le processus décisionnel. Cette initiative propose de modifier l'article 121, alinéa 6 de la Constitution, afin de raccourcir les délais :

"Lorsque la demande revêt une forme de projet rédigé de toutes pièces, le projet sera soumis au vote du peuple et des cantons au plus tard douze mois après le dépôt de la demande. L'Assemblée fédérale peut opposer au projet un contre-projet qui sera soumis à la votation en même temps que lui. Si un contre-projet est opposé à l'initiative, le délai dans lequel la votation doit avoir lieu peut être prolongé d'un an au plus, à condition que la majorité du comité d'initiative y consente."

La motion Plattner "autorités sur Internet"

Au niveau fédéral, la motion Plattner "autorités sur Internet" déposée par 30 cosignataires le 2 décembre 1997 entend faire évoluer les choses dans le sens d'une plus grande transparence de l'administration :

"Le Conseil fédéral est chargé de soumettre un projet de loi réglementant la publication des informations sur Internet par les autorités fédérales et les établissements de droit public de la Confédération. Le projet devra observer les critères suivants :

- administration axée sur l'efficacité ;
- **transparence démocratique** ;
- **accès rapide et général aux publications** ;
- réduction substantielle des frais d'impression, de publication et d'expédition ;
- application du principe de causalité aux demandes de prestations adressées aux autorités fédérales et aux établissements de droit public de la Confédération

Il devra régler en particulier les points ci-après :

1. **l'obligation des autorités fédérales** et des établissements de droit public de la Confédération **de publier sur Internet les messages, rapports, jugements, décisions** et autres, ainsi que les informations relatives au marché et à la consommation ;

¹⁰ Constitution fédérale, article 121, alinéa 6

¹¹ Une grande entreprise suisse de vente de produits alimentaires discount, qui est très active au niveau politique : elle a déposé d'autres initiatives, visant par exemple à vendre moins cher des médicaments dans les grandes surfaces.

2. les indispensables dérogations à l'obligation de publier ;
3. les questions relatives au droit d'auteur ;
4. des délais de publication différenciés compte tenu des possibilités et des charges ;
5. les frais d'accès selon le principe de la causalité ;
6. **le droit d'accès gratuit ;**
7. **la modification et l'abrogation des règles de publication ;**
8. l'harmonisation avec les cantons"

Dans sa réponse, le Conseil fédéral renvoie à la (future) nouvelle loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA). Il mentionne qu'il a en outre, le 15 décembre 1997, "**tranché en faveur de l'institution du régime de la transparence, sans toutefois en fixer la date**". Il cite le "guide WWW pour les services d'information de l'administration fédérale", qui contient "des indications quant à la manière dont les pages présentées par les unités administratives de la Confédération doivent être configurées afin d'assurer une certaine cohérence". Il se réfère à la conférence ministérielle du Conseil de l'Europe des 11 et 12 décembre 1997 qui invite ses états membres à "encourager l'autoréglementation des fournisseurs d'information sur Internet ". Le Conseil fédéral indique cependant que "la loi sur les publications officielles sera adaptée de manière à inclure la diffusion par voie électronique". Il cite enfin le cas particulier de la diffusion des informations juridiques de la Confédération, pour lesquelles une stratégie s'est mise en place : le 21 février 1997, le Service d'information de la Chancellerie fédérale et le Service de presse et d'information du département fédéral de justice et police ont fait paraître un communiqué de presse annonçant la publication d'un rapport intitulé : "Etude d'une conception fédérale de la diffusion et de la consultation du droit par voie informatique". Cette étude est soumise à l'avis des cantons et à diverses organisations directement intéressées. Au terme de la consultation, la Chancellerie fédérale et le Département fédéral de justice et police proposeront au Conseil fédéral une nouvelle politique de diffusion accompagnée de mesures concrètes. Ce n'est donc pas un hasard si les données juridiques figurent en bonne place sur le serveur Internet de la Confédération¹². Nous reproduisons ci-dessous les passages les plus significatifs de ce communiqué, disponible sur Internet¹³ :

"Suite à une décision prise par le Conseil fédéral en janvier 1995, la Chancellerie fédérale et le Département fédéral de justice et police avaient chargé en automne 1995 la communauté de travail « Arbeitsgemeinschaft Schweizerisches Rechtsinformations-system (ARGE SRS) » de revoir et d'adapter aux nouvelles circonstances la conception, développée en 1984, concernant l'élaboration d'une banque suisse de données juridiques... Elle a travaillé très étroitement avec la direction de l'Office fédéral de la justice, de la Chancellerie fédérale et de l'Office fédéral de l'informatique. Son étude de conception a été présentée en septembre 1996.

¹² Pour la liste à jour des serveurs de l'administration fédérale, merci de vous référer au répertoire des sites Internet du secteur public suisse :

<http://www.gov.ch/cybersnf.nsf/Confed>

¹³ <http://www.admin.ch/bj/rechtinf/rik0297/ripmf.htm>

Les auteurs proposent une claire répartition des tâches entre l'Etat et l'économie privée dans la publication électronique des données juridiques. La Confédération, en tant que plus grand producteur officiel de ce type d'informations devrait assurer la diffusion des données juridiques non seulement au moyen des imprimés usuels mais également par voie électronique.

Concrètement, une telle diffusion comprend avant tout la législation (Constitution, lois, ordonnances, droit international) et la jurisprudence fédérales qui devraient être rendues accessibles au public dans toutes les langues officielles. Toutes les autres publications juridiques sur support électronique (doctrine, commentaires, manuels de droit etc.) devraient par contre être laissées au libre marché. La Confédération mettra toutefois à disposition des entreprises privées, aux mêmes conditions, les données juridiques sous forme électronique dont elle dispose.

Les moyens techniques actuels (Internet, WWW) devraient permettre de présenter au futur utilisateur les informations juridiques comme un produit unique et homogène, alors même qu'elles proviennent de systèmes divers, publics ou privés. Cet objectif nécessitera toutefois l'élaboration et l'observation de normes techniques correspondantes. Aussi la présente étude, basée sur la répartition des tâches, prévoit que la Confédération intervienne activement dans la normalisation des techniques et des structures informatiques applicables.

La politique envisagée par la Confédération en matière d'information juridique ne pourra être efficace que si elle est soutenue par les Cantons. L'Association « Banque suisse de données juridiques », active depuis 1985 et au sein de laquelle les cantons sont également représentés, pourrait assurer des tâches de coordination supplémentaires tout en continuant à défendre les intérêts des utilisateurs du droit."

Cette étude met en relief une des caractéristiques de l'introduction d'Internet dans les administrations : si, techniquement, la mise à disposition d'informations sur Internet peut se faire rapidement et à peu de frais, il n'en va pas de même juridiquement et politiquement. La concertation à l'intérieur de l'administration est indispensable, ainsi qu'une concertation avec les autres administrations, et aussi souvent entre l'administration publique et le secteur privé : les enjeux de pouvoir et les enjeux économiques sont énormes. Cette concertation peut prendre beaucoup de temps. Dans le cas des données juridiques cité plus haut, il s'écoule par exemple six mois entre la rédaction du rapport et sa diffusion sur Internet.

L'exemple des données juridiques suisses illustre parfaitement la complexité des imbrications Confédération/cantons/communes mais aussi public/privé, dans le marché de l'édition électronique¹⁴, dont Internet fait partie.

¹⁴ Le 10 décembre 1984, le Conseil fédéral décida d'adhérer à l'Association Banque suisse de données juridiques (ABSDJ), fondée en janvier 1985 à la demande de la Fédération suisse des avocats (FSA) et de la Société suisse des juristes (SSJ), par la FSA, la SSJ et la Confédération, soutenues par l'Office fédéral de la justice. L'ABSDJ regroupe aujourd'hui tous les cantons (à l'exception de Bâle-Ville et du Jura), l'Institut du fédéralisme à Fribourg, ainsi que de nombreuses organisations et individus. Le Tribunal fédéral délègue un observateur permanent au comité. Les efforts de l'ABSDJ ont abouti au printemps 1986 à la fondation de SWISSLEX Banque suisse de données juridiques SA, société de droit privé, à laquelle l'ABSDJ participe symboliquement, et la

Avec le CD-ROM, on reste dans le domaine marchand classique, même si les données sont électroniques. Avec Internet, il n'y a plus de support physique à vendre, mais uniquement l'information. Trouver une tarification acceptable par tous dans ce cadre n'est pas chose facile, surtout quand ces données doivent être, de par la loi, publiques.

2.2 Expériences concrètes sur le terrain : les cantons et les communes agissent !

"Democracy is a communication-intensive mode of governance... Any technology that changes communication has the potential to change the practice of democracy"¹⁵ (La démocratie est un mode de gouvernement basé sur une communication dense. N'importe quelle technologie apportant un changement dans la communication peut potentiellement changer la pratique de la démocratie). Ce potentiel peut s'exprimer à plusieurs niveaux : par des sondages d'opinion, par une plus grande **transparence de l'administration** et des élus avec la diffusion d'informations, ou par la participation à un processus décisionnel : **sondage, pétition, forum**¹⁶ ou **vote formel**.

Transparence de l'administration

Les modes d'information et de communication de l'administration se transforment, sous la pression du New Public Management : le rapprochement du citoyen nécessite un libre accès à l'information, pour qu'il puisse suivre les dossiers qui le concernent, qu'il puisse se forger une idée sur le fonctionnement de l'administration.

Pour l'instant, en Suisse, seul le canton de Berne ne soumet plus les documents administratifs au secret. Il n'est plus nécessaire à la loi de citer toutes les activités, tous les documents officiels qui doivent être rendus publics : ce sont les exceptions qui doivent être maintenant citées. La nouvelle constitution cantonale bernoise précise à son article 17 al. 3 que "toute personne a le droit de consulter les documents officiels pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose". La loi cantonale sur l'information du public (Lin) précise que les autorités "informent sur leurs activités, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion" (article 14 al. 1 Lin).

Nous avons vu, dans le chapitre précédent, qu'au niveau fédéral, la motion Plattner "autorités sur Internet" entendait faire évoluer les choses dans ce sens. Le principe de la transparence a été accepté par le Conseil fédéral le 15 décembre 1997, mais sans date de mise en application.

Confédération pas du tout. Le capital social de SWISSLEX est détenu en grande partie par les éditeurs juridiques suisses. La Confédération traite SWISSLEX en partenaire privé pour la réalisation d'une banque suisse de données juridiques, et défend ses intérêts vis-à-vis de SWISSLEX par le canal de l'ABSDJ.

SWISSLEX a des concurrents dans son propre camp, celui des éditeurs spécialisés : certains cantons sous-traitent la publication électronique de leur législation à des éditeurs spécialisés, éditeurs qui publient également des CD-ROM dans le domaine des commentaires.

¹⁵ <<http://ralph.gmu.edu/~pbaker/klein.txt>>

Hans K. Klein, Grassroots democracy and the Internet, 1995

¹⁶ <<http://www.gov.ch/forum.html>>, dès juin 1998, le forum des communes romandes, financé par les associations de communes

Sondage

Le sondage est le niveau "minimal" d'expression du citoyen face à l'administration : le citoyen n'a pas l'initiative du thème ni du moment de la consultation, et l'administration qui lui demande son avis, n'a aucunement le devoir d'en tenir compte. Nous consacrerons entièrement le chapitre 3 à la question de l'utilisation de sondages, à travers l'exemple une ville romande (utilisation d'un questionnaire électronique pour recueillir et analyser l'avis des citoyens.)

On notera que le sondage est majoritairement utilisé en Suisse sous forme traditionnelle (par un institut de sondage, au moment des élections par exemple, ou sous forme non scientifique, à travers des questions dans le bulletin municipal). Nous avons relevé quelques cas isolés de sondages électroniques, comme en 1997, dans la ville de Meyrin (canton de Genève). Cependant, le résultat était loin d'être concluant. Le site Internet sur lequel se trouvait le questionnaire a été créé grâce à la collaboration du CERN, qui se trouve en partie sur le territoire de la commune, dans le cadre d'un projet ponctuel. Le questionnaire était long (plusieurs dizaines de questions) et peu ciblé. Si le nombre de réponses était honorable (environ 150), leur dépouillement n'ayant pas été budgétisé par la commune, aucune exploitation, aucune analyse... et donc aucune décision, aucune conclusion n'ont pu être tirées de cette expérience.

Pétition

Il nous vient à l'esprit les formes reconnues de "pétition" ou collectes de signatures, à savoir, le référendum et l'initiative populaire. Le chapitre précédent a exposé les règles de fonctionnement du référendum et de l'initiative populaire au niveau fédéral.

Certains cantons, comme le canton de Genève, ont commencé à étudier la question de l'utilisation des nouvelles technologie dans le jeu politique. Le 9 octobre 1997, deux députés¹⁷ du Grand Conseil genevois, organe législatif du canton, ont déposé une proposition de motion, adoptée le 18 décembre 1997¹⁸. Cette motion pose des questions beaucoup plus concrètes que les "concept et plan d'action"... à élaborer, de la Confédération :

"Le web pourrait-il être utilisé pour voter ou pour signer initiatives et référendums ? Pourrait-on consulter les citoyens ou des associations sur tel ou tel avant-projet ? Quels seraient les risques de cet emploi ?... Comment ne pas exclure ceux qui ne comprennent rien à l'informatique ?"¹⁹.

¹⁷ L'écologiste Vesca Olsommer et le socialiste René Longet

¹⁸ Motion enregistrée sous le numéro M1162

¹⁹ Cités par le journal 24Heures du 10-11 janvier 1998

Ces questions²⁰ sont renvoyées sous forme de motion acceptée au Conseil d'Etat genevois. Le gouvernement a maintenant six mois, c'est-à-dire jusqu'en juin 1998, pour établir un rapport qui devra être présenté au Grand Conseil. Ce rapport va être établi sous la direction de la commission informatique de l'Etat, par un groupe interdépartemental, en consultant la commission indépendante sur la protection des données, le service juridique des votations et des juristes.

Le cadre légal ne reconnaît pas actuellement la validité de signatures qui seraient collectées autrement que sous forme traditionnelle, papier, pour les initiatives populaires et les référendums (en Suisse, formes contraignantes de la pétition).

Wil (canton de St Gall) a ouvert son site Internet²¹ en décembre 1997, en lançant une pétition pour sauvegarder l'hôpital de la ville, en première page : "Unterschreiben Sie die Petition per Internet" (Signez la pétition sur Internet). 34591 signatures ont été collectées dans la région en quelques semaines²², dont... 67 par Internet²³ !

3. Les sondages, ou la participation des citoyens à travers des questionnaires

L'exemple qui suit traite de l'utilisation de questionnaires interactifs par une administration publique et représente le résultat d'un projet de la CTI (Commission Technologie et Innovation, de la Confédération helvétique). Les projets financés par la CTI regroupent toujours un partenaire public, en particulier universitaire (l'IDHEAP dans le cas présent) et un partenaire privé qui sera chargé de valoriser le résultat de la recherche (la société lausannoise Sirius Team).

Ce projet consiste à développer un logiciel de création et d'analyse de questionnaires interactifs diffusés sur Internet. L'administration pilote a la charge d'expérimenter ce logiciel. Celle retenue pour ce projet est une ville moyenne de Suisse romande, Vevey (environ 16'000 habitants). Les résultats, disponibles dès juillet 1998, seront communiqués lors du congrès de Paris, en septembre.

²⁰ Dans sa formulation exacte, la motion invite le Conseil d'Etat à étudier "les innovations et facilitations possibles sur le plan de l'exercice des droits politiques (droit de vote, signatures d'initiatives et de référendums) et sur le plan de la gestion des processus de consultation et d'interaction (processus de planification en temps réel, interaction citoyens-administration)..."

²¹ <http://www.stadtwil.ch/start_f.html>

²² Appenzeller-Zeitung du 14 février 1998, p. 13

²³ "Von der Möglichkeit, die Petition via Internet zu unterzeichnen, haben vom 29. Dezember 1997 bis 12. Februar 1998 insgesamt 67 Personen Gebrauch gemacht." site Intrenet de la ville (lu le 5 mars 1998)

La participation de la Ville de Vevey à ce projet de sondages électroniques est motivée par plusieurs raisons. Dès 1998, les Autorités veveysannes ont décidé d'entrer dans l'ère du « new public management ». Sous l'impulsion du syndic et parlementaire Yves Christen, la Municipalité veut conduire les affaires par objectif politique et appliquer les principes du découplage. Elle couple ainsi cette première expérience « Vevey cyberadministration pilote » à l'un des axes du NPM, le rapprochement des préoccupations des administrés. Selon le Secrétaire Municipal, M. P.-A. Perrenoud, la participation à ce projet de sondage numérique doit permettre aux responsables de l'administration communale de tester un instrument moderne de dialogue avec les citoyens, et en cas d'intérêt, de décider d'une utilisation plus régulière par la suite. Le potentiel d'une utilisation en interne, auprès des 200 à 300 collaborateurs de l'administration est bien entendu, à terme, également envisagé.

On précisera encore que la Ville de Vevey, durement touchée dans les années 80-90 par la disparition de certaines de ses activités industrielles, mise depuis quelques années sur une réorientation de sa politique économique vers les technologies multimédias. La majorité des actions concrètes en cours ont été initiées par la Municipalité mais ne se déroulent pas au sein de l'administration : création et hébergement de l'association nationale Swissmédia, transformation d'un bâtiment industriel désaffecté en technopôle des nouvelles technologies de communication, lancement d'un programme de soutien à la mise au point de programmes de formation multimédia. L'utilisation de sondages électroniques sera ainsi une première expérience au sein même de l'administration et viendra compléter des utilisations plus classiques d'Internet (Email, site www, etc) déjà initiées.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que l'utilisation de sondages, pour une Ville de la taille de Vevey, est rare. Durant les 2 dernières années, trois consultations ont été effectuées auprès des citoyens, via papier, et concernaient les thèmes suivants : politique de stationnement, volonté au soutien d'une télévision locale et besoin d'un local de vote supplémentaire dans les hauts de la Ville. Au niveau Internet, on mentionnera juste une première expérience de débat électoral organisée - sans aucun caractère officiel - par le journal régional veveysan « La Presse » en collaboration avec une société de services active dans le multimédia. La population avait été invitée à s'exprimer de façon interactive sur la politique future, ceci à la veille des élections. Une dizaine de questions assez provocantes avaient été concoctées par les journalistes et les lecteurs avaient 5 jours pour faire part de leurs réactions électroniques par Email. Les réponses étaient ensuite rassemblées dans le forum du journal. Malgré une annonce unique, une quarantaine de réactions sont parvenues à la rédaction, ce qui représente environ le triple du volume du courrier des lecteurs lors d'une telle période pré-électorale. On relèvera encore 2 indications intéressantes : a) malgré la publication d'un numéro de fax pour les personnes sans accès à Internet, aucune réaction n'est parvenue via ce support plus conventionnel; b) plus de 80% des réactions électroniques sont parvenues à la rédaction lors des 2 premiers jours après la parution de l'article. Il semble donc que cette façon de faire a surtout interpellé des internautes curieux.

Pour le projet pilote évoqué dans ce chapitre, plusieurs nouveaux thèmes ont été abordés lors d'une séance « remue-méninges » en début d'année 98 avec l'ensemble des chefs de service. La Municipalité a finalement retenu 5 thèmes : le sport et le développement durable pour s'adresser plus spécifiquement à un public jeune et souvent à l'aise avec les nouvelles technologies de l'information; débats du législatif retransmis à la télévision ainsi que violence et insécurité pour aborder au niveau de l'ensemble des citoyens une problématique de plus en plus discutée; et enfin la formation informatique pour effectuer une application interne et concernant uniquement certains collaborateurs de l'administration (ceux disposant d'un micro-ordinateur).

Au vu de cet engagement de nature politique, chaque chef de service impliqué a ensuite désigné un responsable pour préparer ces premières enquêtes électroniques, avec l'appui des partenaires.

Les questionnaires prévus seront courts (6 à 12 questions), avec une exception pour celui mené par le Greffe de l'administration qui se limitera à une seule question : avec l'interrogation « souhaitez-vous que les débats du Conseil communal de Vevey soient retransmis à la télévision ? », l'idée est d'obtenir de premières données sur un tel projet qui est déjà réalisé dans d'autres régions voisines (par exemple la ville de Lausanne).

A l'heure du dépôt de ce texte, c'est avant tout le Service sports & jeunesse qui a concrétisé ses projets de questionnaires. Il prévoit de mener 4 consultations de front qui dépassent toutes le cadre des relations du service avec les citoyens :

a) la première concerne une manifestation sportive nommée Triathlon de la Riviera et qui réunit annuellement environ 1000 participants s'affrontant dans 3 disciplines : natation, vélo et course à pied. Le but du questionnaire est de mieux cerner le profil des sportifs, comprendre leur motivation et d'évaluer leur satisfaction quant à l'organisation de l'épreuve. Un courrier sera ainsi adressé à chaque participant lui demandant de bien vouloir répondre à une dizaine de questions et, dans la mesure du possible, de le faire électroniquement. Deux solutions seront offertes : via Internet, depuis n'importe quel poste accessible par les personnes ciblées ou encore via un micro-ordinateur mis à disposition au service sports & jeunesse. Bien entendu, pour les personnes ne pouvant ou ne voulant utiliser ces techniques, les réponses pourront être rendues sous la forme classique du questionnaire papier. Elles seront alors saisies par le secrétariat du service.

b) la deuxième consultation vise la cible plus restreinte des associations sportives de la région de Vevey, soit environ 200 clubs, sociétés locales ou autres organismes proposant des activités sportives. L'objectif du questionnaire sera de déterminer les besoins de collaboration à l'échelle régionale. Les principes de distribution et de récolte des données seront identiques à celui du « Triathlon ».

c) la troisième consultation se différenciera des deux premières, par le fait qu'elle sera effectuée uniquement sur Internet et ouverte à toute personne. Son but est d'obtenir des informations sur le degré de connaissance qu'ont les Veveysans (ou les habitants des communes voisines) du Service sports & jeunesse. Les citoyens seront également appelés à faire part de leurs suggestions pour de nouvelles activités ou manifestations.

d) enfin, la quatrième consultation sera proche de la troisième et concernera une des nouvelles activités du Service sports & jeunesse : le développement durable. Là aussi, le seul support retenu sera Internet et la consultation sera ouverte à toute personne.

Les travaux préparatifs de ces premiers cyber-sondages ont déjà permis de recenser quelques unes des nombreuses questions que les responsables ou collaborateurs d'une administration se posent :

- quel pourcentage de la population visée dispose d'un accès à un micro-ordinateur ? Et à Internet ?
- quelle est la représentativité du public pouvant répondre via Internet ? Une administration, au nom de l'égalité de traitement, est-elle sensée utiliser de telles techniques ?
- quels sont les meilleurs moyens pour avertir le public visé de la disponibilité du questionnaire ?
- peut-on s'assurer qu'une personne ne réponde pas plusieurs fois? le répondant a-t-il la garantie de l'anonymat ?
- est-il possible de connaître l'identité du répondant ? est-il possible de le relancer ?
- la qualité des réponses, le délai de réponse sont-ils meilleurs que sur papier ?
- pour de petites et moyennes consultations, gagne-t-on du temps à utiliser Internet ? est-ce moins onéreux ?

La planification actuelle prévoit le lancement des questionnaires sur Internet dès juin 98, avec une durée de récolte des données d'environ un mois. Le suivi de cette expérience pilote au cours des prochains mois devrait permettre de tirer des enseignements tant quantitatifs que qualitatifs, dont une partie répondront sans doute aux questions énumérées ci-dessus.

4. Conclusion : la Suisse encore aux balbutiements de la cyber-démocratie

Rares étaient les élus qui possédaient ne serait ce qu'une adresse électronique, en 1997, à l'exception notoire des élus d'un parti non traditionnel comme les Verts²⁴. Quand ils en possédaient une, ils répugnaient à la divulguer. Nous avons noté une même réticence à l'utilisation du courrier électronique dans l'administration : les collaborateurs de base étaient très favorables à ce nouvel outils de communication, contrairement à la hiérarchie. Les craintes exprimées par la hiérarchie étaient de deux ordres, contradictoires. Tout d'abord, il y avait la crainte de ne plus être le passage obligé pour toutes les informations du service ou du département, et de voir les informations circuler librement entre tous les collaborateurs. Dans le même temps, la crainte d'être submerger de messages et de réclamations des administrés, était très présente. Cette attitude est actuellement en train d'évoluer.

²⁴ Ce parti assez marginal en Suisse possède plusieurs sites Internet, et une grande partie de ses élus a un E-mail, et le fait savoir. Exemples : <<http://verts.ch/>> (avec lien vers les cantons et les partis verts européens) ou <<http://www.gael.ch/>> (le site de la vie associative genevoise)

Signe encourageant : plusieurs villes ont commencé à instaurer un véritable service aux administrés à travers Internet (inscription dans les hautes écoles : dans le canton de Vaud, en 1997, 40 % des inscriptions à l'Université se sont faites par Internet ; inscription dans des compétitions sportives, comme les 20 km de la ville de Lausanne ; déclaration d'impôt et/ou calcul de l'impôt à payer ; vote ; annonce des travaux et déviations, etc.). Des raisons de protection des données et d'identification des utilisateurs retardent actuellement certains projets, quand ce ne sont pas des raisons politiques.

Internet peut aussi devenir un espace de débat, un outil de la démocratie directe, particulièrement au moment des votations. Un des exemples suisses le plus complet est la votation à Genève sur la traversée de la rade, par pont ou tunnel. Le canton de Genève a mis en place un site Internet avant la votation populaire du 9 juin 1996. Les informations contenues dans le site illustraient la position du Conseil d'Etat sur cet objet. Les personnes intéressées avaient la possibilité de poser des questions précises aux autorités. Les mentalités devront encore changer puisque sur 41000 connexions enregistrées entre le 11 avril et le 9 juin, seules 42 personnes sont entrées réellement en communication avec le Département des travaux publics et de l'énergie²⁵.

La communication politique traditionnelle reste très largement prédominante en Suisse (réunion, débats radio ou télévision, affichage et distribution de documents dans les boîtes aux lettres). Les tentatives de débat / forum sur Internet sont encore trop récentes pour juger définitivement de leur efficacité. Mais pour l'instant, les rares forums politiques ont une activité quasiment nulle, après quelques semaines ou quelques mois d'existence²⁶. Des projets plus structurés verront le jour en 1998, comme le "forum des communes romandes", qui permettra aux communes (fonctionnaires et élus en priorité, mais sans exclure les citoyens) d'échanger des informations, sur des thèmes généraux en cours d'analyse dans un groupe d'accompagnement dirigé par le professeur Katia Horber-Papazian²⁷ : la répartition des tâches cantons / communes, la collaboration intercommunale... Ce forum, animé par un modérateur à partir de l'été 1998, comporte également des "informations de service" comme des coordonnées des responsables des associations de communes, les listes des postes à pourvoir dans les administrations communales, des propositions de cours dans le domaine de la gestion communale, etc.

²⁵ Maurice Satineau, Communication politique sur Internet : une expérience à Genève, Association suisse de science politique, Genève, novembre 1996, p. 11-12

²⁶ A l'exemple du forum du parti socialiste suisse <<http://www.sp-ps.ch/>>

Au bout de 3 mois d'existence, une seule question posée, et trois réponses portant respectivement sur l'orthographe de première intervention, puis sur l'opportunité de cette remarque.

²⁷ Professeur responsable de l'unité d'enseignement et de recherche "politiques locales" à l'IDHEAP.

Internet apporte l'ouverture, la transversalité, l'interdépendance, la décentralisation du pouvoir. Des valeurs qui sont loin des valeurs traditionnelles de l'administration (plutôt hiérarchique) et des principaux partis politiques suisses. Internet va induire un changement important dans la "culture d'entreprise", l'état d'esprit, de l'administration et du système politique en changeant le comportement des fonctionnaires et des élus et leurs responsabilités : chaque responsable de contenu aura le devoir de mettre à jour les informations pour le bénéfice du plus grand nombre (administrés et élus). C'est un excellent moyen de lutte contre la rétention et la fragmentation des informations. L'utilisation de plus en plus répandue de l'Internet (ou Intranet) par les administrations publiques va faciliter l'émergence d'une nouvelle coopération tout en permettant la réalisation d'économies. Internet va également faciliter dans les administrations publiques le passage d'une gestion départementale vers une gestion par grand processus (grands rôles de l'Etat). Devant les questions des administrés, les informations et les services devraient petit à petit s'organiser non plus en fonction de la structure de l'administration (départements, services) mais en fonction des publics de l'administration (les citoyens, les patients, les élèves et parents...).

Références

BUDGE, Ian (1996). *The new challenge of direct democracy*. Cambridge : Polity Press.

KAPPELER, Beat (sous la direction de) (juin 1997). *Rapport du Groupe de Réflexion "La Suisse et la société de l'information" à l'intention du Conseil fédéral suisse* (sur Internet : <<http://www.intro.ch/groupedereflection/fr/>>)

MOCKLI, Silvano (1993). *Démocratie directe : Un moyen pour remédier aux défauts fonctionnels de la démocratie représentative ?* St. Gallen : Hochschule St. Gallen - Institut für Politikwissenschaft. 16 p. (n° 203)

Office fédéral de la communication (1998), *Stratégie du conseil fédéral pour une société de l'information en Suisse*
<http://www.admin.ch/uvek/doku/presse/1998/f/98021801.htm>

PAPADOPOULOS, Yannis, (sous la direction de), (1994). *Elites politiques et peuple suisse : Analyse des votations fédérales 1970-1987*. Lausanne : Ed. Réalités sociales. 326 p.

POUPA, Christine, CHAPPELET, Jean-Loup et al. (1997). *La cyber-administration en Suisse*. Chavannes : Idheap. 63 p. (Discussion paper de l'Idheap n° 6)

POUPA, Christine (1998), *Direct democracy and cyber-democracy in Switzerland*, in *Public Administration in an Information Age : A Handbook*, Snellen (I.Th.M.), van de Donk (W.B.H.J.) (Eds), IOS Press: Amsterdam, 1998, 579 p. (pp. 137-157).

POUPA, Christine, (1998). *La démocratie directe et la cyber-démocratie en Suisse*. Chavannes : Idheap. 33 p. (Discussion paper de l'Idheap n°12)

POUPA, Christine (19 novembre 1997). *Services en ligne, services publics et utilisateurs : Réflexions, réalisations et projets (A propos du répertoire des sites Internet officiels du secteur public suisse* <<http://www.gov.ch/HomeE.HTM>>) Paris : Forum ACE 2000 (sur Internet <<http://www.comunicon.ch/cp/ace2000.htm>>)

POUPA, Christine (5-6 mai 1997). *Empowering the citizens through IT*. Stockholm : IFIP 1997 WG 8.5 (sur Internet : <<http://www.unil.ch/idheap/Publications/ifip97.htm>>, abstract in English : *Cyber-Administration what is happening in Switzerland ?*)

Présentation de l'IDHEAP et biographie des auteurs

IDHEAP

L'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (Lausanne, Suisse) est une fondation autonome fondée en 1981 par l'Université de Lausanne et l'Ecole Polytechnique Fédérale (EPFL), et financée conjointement par le canton de Vaud et la Confédération (accréditée en 1987 par le gouvernement fédéral suisse). L'IDHEAP est la seule institution de niveau universitaire délivrant un MPA (Mastère en Administration Publique) en Suisse.

IDHEAP

IDHEAP (Swiss Graduate School of Public Administration, in Lausanne, Switzerland) is an autonomous Foundation created in 1981 by the University of Lausanne and the Federal Institute of technology (EPFL). The Institute is funded jointly by the Canton of Vaud and the Federal Government (accredited in 1987). IDHEAP is the only university level institution in Switzerland offering a MPA (Master in Public Administration) program.

Jean-Loup Chappelet

Professeur à l'IDHEAP, où il enseigne notamment le management des systèmes d'information. Il possède une douzaine d'années d'expérience en tant que conseiller d'entreprise et responsable informatique et organisation d'un organisme international.

Christine Poupa

Etudes universitaires à Paris (France) : Technologies de l'information (DEA Audiovisuel et Télématique, IMAC) et Information (DUT en Relations Publiques)

Spécialisée en documentation, organisation et management de l'information, Internet, cyber-administration, cyber-démocratie (a travaillé en France et en Suisse dans les domaines de l'édition, de l'enseignement et des administrations publiques).

Christine.Poupa@comunicon.ch

Résumé

Grâce à des études menées dès 1996, l'IDHEAP se veut l'observatoire de l'utilisation de l'Internet, dans les administrations suisses, et de son impact sur les relations citoyens-administration.

Depuis 1997, nous menons un projet financé en partie par la Confédération (Commission pour la technologie et l'innovation, CTI), visant à introduire dans les administrations publiques un outils de modélisation et d'exploitation de questionnaires et formulaires. Cet outil couvre le processus entier, de la collecte au traitement et à la diffusion de l'information. Ce projet entrera dans sa phase pilote en été 1998.

Cet article se propose donc dans une première partie, de faire l'état des lieux en Suisse : comment l'administration utilise-t-elle les nouvelles technologies de l'information pour communiquer et échanger avec ses citoyens ? Nous faisons en particulier le point sur l'évolution de la législation liée à l'utilisation de ces nouveaux outils. Dans la 3^e partie, l'article présente en détail le projet CTI cité ci-dessus, avec le site pilote.